

KISS LÁSZLÓ*

Közös évek a jogállamiság szolgálatában

I. Az emberről – a kollégáról

Nem tartozok azok közé a szerencsés kollégák közé, akik több évtizeden át pályatársként és barátként is ismerhették és tisztelhették Dr.Czucz Ottó professzort. A mi közelebbi ismeretségünk gyakorlatilag csak arra a nagyjából hat esztendőre korlátozódik, amikor az Alkotmánybíróság testületében dolgoztunk együtt. Nem mondhatnám, hogy azt megelőzően nem is tudtunk semmit egymásról, hiszen különböző egyetemi és országos rendezvényeken összehozott már bennünket a sors, ez azonban ahhoz kevés volt, hogy egymás szakmai habitusát közelebbről megismerhettük volna. Ezutóbbira nyílt viszont mód és alkalom akkor, amikor az Alkotmánybíróság tagjaiként végeztük a dolgunkat. Sajnáltam is, de örültem is, amikor az ünnepelt – évekkel alkotmánybírói mandátumának lejáratát előtt – kivált a testületből. Sajnáltam, mert addigra már nagyon jó szakmai és baráti kapcsolat alakult ki közöttünk, de örültem is, mert tudtam, hogy Luxemburgba szóló új megbízatása számára új mozgásteret nyitott.

Nagy megtiszteltetésnek tartom, hogy a jelen ünnepi kötetben lehetőséget kaptam arra, hogy az Alkotmánybíróságon eltöltött közös esztendőkre visszaemlékezhessenek, s felidézzenek egy alkotmányjogi szempontból nagyon fontos ügyet, amelynek eldöntésében (főképpen azonban a többségi döntés kritikájában) közösen vettünk részt.

II.. Ügyek, párhuzamos indokolások, különvélemények

1. Egy rövid számszerű összesítés

Czucz professzor az Alkotmánybíróságon eltöltött „szolgálatát” alatt összesen 110 érdemi és nem érdemi határozatot (végzést) jegyzett. Első végzését 1999. június 28.-án hozta, utolsó határozatát pedig 2004. április 27.-én. Érdemi határozatai között számos fontos alkotmányjogi alapkérdéseket is érintő határozata található.¹

* egyetemi tanár, alkotmánybíró, Pécsi Tudományegyetem, AJK, Alkotmányjogi és Közigazgatás-jogi Tanszék

¹ Közülük néhány: 488/B/1999 AB határozat; 140/B/2000 AB határozat; 11/2001. (IV. 12.) AB határozat; 3/2002. (I. 30.) AB határozat; 219/B/2002. AB határozat.

Különvéleményeinek száma 23, ebből más alkotmánybíróval közösen jegyzetteké 18. Ezek sorában ugyancsak számos olyan található, amelyek fontos elvi-elméleti kérdéseket és összefüggéseket boncolgattak.²

2. *A 39/1999. (XII. 21.) AB határozattal elbírált ügy. Ahogy Czúcz Ottó alkotmánybíró látta, s ahogy én*

A már említettek szerint Czúcz professzor – alkotmánybíróági pályafutása során – 23 különvéleményt jegyzett. Ebből 18 különvéleményt együtt jegyeztünk, ami önmagában arra utal, hogy fontos alkotmányjogi kérdésekben megegyező álláspontot képviseltünk. Azokban az esetekben is, amikor külön-külön írtunk különvéleményeket, előfordult, hogy átutaltunk egymás álláspontjára, megjegyezve, hogy az abban írtakkal egyetértünk, csupán az ismétlések elkerülése végett választottuk az „áthivatkozásokat”. Tipikusan ilyen ügy volt a 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, amely a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) – a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény (Kvtv.) 109. § (1) és (2) bekezdésével megállapított – 62. § (2) és (7) bekezdése, valamint a nyugellátások és a baleseti járadék emeléséről szóló 222/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Korm.r.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérő indítványokat bírálta el. Nézzük közelebbről:

„(2) Az 1999. január 1-je előtti időponttól megállapított és az (1) bekezdésben meghatározott nyugellátást, baleseti nyugellátást 1999. január hónapban az 1998. évben várható nettó keresetnövekedés mértéke szerint kell emelni.”

E szabályt a Kvtv. 109. § (1) bekezdése a következőképpen módosította:

„(2) Az 1999. január 1-je előtti időponttól megállapított saját jogú és hozzátartozói nyugellátást, baleseti nyugellátást – ideértve a mezőgazdasági szövetkezeti járadékot, a mezőgazdasági szakszövetkezeti járadékot és a mezőgazdasági szakszövetkezeti tagok növelt összegű járadékát is – 1999. január hónapban az 1999. évre tervezett fogyasztói árnövekedés mértékének megfelelően 11 százalékkal, de legalább 3500 forinttal kell emelni, az emelés mértéke azonban ez utóbbi esetben sem haladhatja meg a 25,5 százalékot. Az a személy, aki egyidejűleg több nyugellátásban részesül, ellátásonként jogosult a 11 százalékos mértékű emelésre, azonban a saját jogú nyugellátásának, baleseti rokkantsági nyugdíjának emelése ebben az esetben sem lehet 3500 forintnál kevesebb, de a saját jogú nyugellátása, baleseti rokkantsági nyugdíja emelésének mértéke nem haladhatja meg a 25,5 százalékot.”

Az indítványozók álláspontja szerint a rendelkezés alkotmányellenességének alapja az, hogy a Tny. eredeti 62. § (2) bekezdésében foglalt, az 1998. évre vonatkozó nettó keresetnövekedés mértékéhez igazodó nyugdíjmelési rendelkezés összességében nagyobb összegű nyugdíjmelést irányzott elő, mint a Kvtv. 109. § (1) bekezdésének az 1999. évre tervezett fogyasztói árnövekedéshez kötött emelési szabálya. A módosító

² Innen is idézhetünk néhány példát: 188/B/1998. AB határozat; 16/1999. (VI. 11.) AB határozat; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat; 108/B/2000. AB határozat; 267/2000. AB határozat; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat; 54/2001. (XI. 29.) AB határozat; 52/2001. (XI. 29.) AB határozat; 50/2001. (XI. 22.) AB határozat; 55/2001. (XI. 29.) AB határozat; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat; 675/B/2001. AB határozat; 349/B/2001. AB határozat; 534/E/2001. AB határozat; 37/2003. (VI. 26.) AB határozat; 62/2003. (XII. 15.) AB határozat 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

szabály a nyugellátásban, baleseti nyugellátásban részesülők túlnyomó többsége számára a korábbinál kedvezőtlenebb nyugdíjmelelési rendelkezést tartalmaz. Az indítványok sérelmezték a nyugdíjmelésre vonatkozó szabály megváltoztatását, kifogásolták a módosítás időpontjának és alkalmazott megoldásainak jogbiztonságot veszélyeztető módját, továbbá azt, hogy az új szabály egyes nyugdíjas rétegek között hátrányos megkülönböztetést tesz, és sérti a szociális biztonsághoz és a tulajdonhoz való jogot, valamint az arányos közteherviselés alkotmányos követelményét is.

Az egyébként gondosan (de a miénktől eltérő) logika alapján meghozott többségi határozat nem osztotta az indítványozók álláspontját, s a következőket tartalmazta:

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a nyugdíjmeléseknél az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdése alapján gyakorolt pozitív diszkrimináció alkalmazásának alkotmányos korlátját jelenti a társadalombiztosítási nyugdíj biztosítási jellegének érvényesítése. A jogalkotónak a nyugdíjmelés mértékének megállapítása során figyelemmel kell lennie az Alkotmány 70/E. §-ából folyó azon követelményre, hogy a szociális szempontok érvényesülése érdekében a biztosítási elv ne sérüljön.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény – a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény 109. § (1)-(2) bekezdésével megállapított – 62. § (2) és (7) bekezdése, valamint a nyugellátások és a baleseti járadék emeléséről szóló 222/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványokat elutasítja.”

A mi álláspontunk ettől a tartalomtól érdemében tért el, s nagyjában-egészében az alábbi pilléreken nyugodott:

2.1. Dr.Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleménye

Álláspontja szerint alkotmányellenes volt a Tny. 62. §-ának (2) bekezdése, ezért azt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. Ugyancsak alkotmányellenesnek tartotta a 62. § (7) bekezdését is, utalva arra, hogy azzal kapcsolatban osztja az általam írt különvéleményben foglaltakat.

Álláspontját alapvetően az alábbiakra alapította:

a) Tny. 62. § (2) bekezdése lényegesen eltérő nyugdíjindexálási szabályok alkalmazását írja elő a nyugdíjasok különféle kategóriái számára attól függően, hogy milyen magas a nyugdíjuk mértéke. Míg a minimális nyugdíjjal rendelkezők ellátásai akár 25,5%-kal is emelkedhetnek, addig az átlag közelében vagy az e feletti nyugdíjjal rendelkezőknél már csak 11%-os emelést folyósítanak.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XCI. törvény indoklásának a nyugdíjbiztosítási ellátások kiadásairól szóló fejezetéből megállapítható, – állította Czúcz Ottó – hogy az 1999-es pénzügyi év tervezése során a nyugdíjak emelésére az összes nyugdíjkiadás 13-14,2%-át kitevő hányadot különítettek el. Ilyen mértékű emelést kaphatott volna valamennyi nyugdíjas, ha mindenkire azonos szabályokat alkalmaztak volna. A Tny. 62. § (2) bekezdése azonban más megol-

dást választott s az alkalmazott modell kétségek nélkül különbséget tett az érintettek különféle csoportjai között.

Czucz bíró idézte az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.; 1043/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 800, 802.), amely szerint az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközik, ha valamely jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget, anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

A nyugellátásuk indexálását váró nyugdíjasok azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok. Homogén csoportot alkotnak, hiszen azonos módon felelnek meg a törvény által használt csoportképző ismérveknek: valamennyiük nyugdíját 1999. január 1-je előtt (a nyugdíjba vonulásuk pillanatában rájuk vonatkozó szabályok szerint) állapították meg. Az azonos szabályozási körbe tartozó voltukon – véleménye szerint – az sem változtat, ha eltérő jogszabályi feltételek mellett szereztek nyugdíjjogosultságot (pl. az évtizedekkel korábbi biztosítási viszonyaik idején különböző mértékű hozzájárulásokat kellett fizetniük, vagy például az öregségi, a rokkantsági, illetve a hozzátartozói nyugdíjra vonatkozó szabályok szerint eltérő módon állapították meg ellátásaikat, s az ellátásaik mértéke is különbözik). Valamennyiük közös vonása, hogy a nyugdíjba vonulásukig megszerezték a (korabeli) jogszabályoknak megfelelő jogosultsági feltételeket. Erre tekintettel az (akkori) hatályos törvények alapján egy a (nyugdíjba beszámító) jövedelmük meghatározott hányadát kitevő és (többnyire az) életük végéig nyújtandó ellátás folyósítására szereztek jogot. Az a tény, hogy a nyugdíjrendszer korábbi időszakaiban az akkori körülmények között esetleg más feltételekkel váltak jogosulttá, nem változtat a megszerzett jogosultságuk minőségén.

A Tny. 62. § (2) bekezdésében meghatározott, s az indítványokkal támadott rendelkezés e homogénnek tekinthető csoport tagjai körében rendelte el eltérő szabályok alkalmazását, s ez – mondja Czucz Ottó – ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ának rendelkezéseivel. A támadott szabály ugyanis nyilvánvalóan az érintettek eredeti nyugdíjának alacsonyabb vagy magasabb összege alapján tett különbséget az azonosnak tekinthető csoport tagjai között: azoknak biztosított magasabb mértékű emelést, akik az aktív életszakaszukban az átlagosnál alacsonyabb nyugellátásra szereztek jogosultságot s ez a kiemelt kezelés azok rovására történt, akik aktív életük során magasabb összegű nyugdíjra szereztek jogot. Ezt pedig több ok miatt is kifogásolhatónak tartotta.

Mindenekelőtt hangsúlyozta: a társadalombiztosítási rendszer részét képező nyugdíjrendszerben a nyugdíj mértékének meghatározása általában csak két tényezőtől: a szolgálati idő hosszától és a nyugdíjazást megelőző időszakban elért átlagkereset nagyságától függ. Kétségtelen, hogy a nyugdíj összegének megállapítása során szerepet kapnak olyan elemek is, amelyek a „szolidaritási elvet” tükrözik (pl. a magasabb átlagkeresetek degresszív beszámítása, vagy a rokkantsági nyugdíjknál az életkor és a szolgálati idő viszonya stb.). Ezek azonban egyrészt csak a jogosultság konkretizálódásáig (vagyis a nyugdíjba vonulás pillanatáig) hatnak, másfelől pedig nem változtatják meg azt az alaphelyzetet, hogy az ellátás mértékét döntően a korábbi életteljesítmény határozza meg. Ehhez képest rendszeridegen az indexálási mechanizmus kialakítása során az olyan elemek alkalmazása, amelyek inkább az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésében említett másik ellátási formára: társadalombiztosításon kívüli szociális intézményekre jellemző. Azzal, hogy a Tny. 62. § (2) bekezdése a jövedelmi helyzetük alapján különbözteti meg

a nyugdíjasok egyes csoportjait, olyan szabályozó tényezőt emel be a nyugdíjrendszerbe, amely annak biztosítási karakterét önmagában jelentős mértékben lerontja, s amely hozzájárulhat a biztosítási jellegű intézmény segélyezésbe való „lecsúsztatásához”. Ez pedig a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 188, 202.) megállapítása szerint – s Czucz bíró felfogása szerint is – fölért egy alapjogba való beavatkozással, s ezért kellő indoka nem lévén, alkotmányellenes.

Az alacsonyabb nyugdíjjal rendelkezők kiemelt támogatása társadalmilag indokolt lehet – ezt maga is kiemelkedően fontosnak tartotta – a többi nyugdíjassal összehasonlítva (az adott rendszeren belül) azonban nem. Ha az aktív életszakaszok időtartama alatt nem találunk kivétneivalót abban – írta –, hogy a bonyolultabb szakértelmet kívánó és eredményesebb munkát végzők magasabb jövedelmet érjenek el, akkor a hosszabb szolgálati idővel és a magasabb jövedelemből kiszámított magasabb összegű nyugdíjakat sem tekinthetjük kevésbé védelemre érdemes ellátásnak. Ezért ha pozitív diszkriminációt akarunk gyakorolni a kevesebb nyugdíjjal rendelkezők kiemelt támogatása érdekében, akkor ennek forrásait az egész társadalomnak kell előteremtenie. Megengedhetetlen az, hogy e célt az – egyébként azonos szintű jogi védelmet érdemlő – többi nyugdíjas nyugdíjmelésének a lehetségesnél alacsonyabbra állítása útján kívánjuk meg elérni. Ezzel összefüggésben teljes mértékben egyetértett *Kilényi Géza* alkotmánybíró 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz (ABH 1993, 204, 208.) fűzött különvéleményében megfogalmazottakkal, mely szerint: „A negatív diszkrimináció [...] nem lehet a pozitív diszkrimináció eszköze, vagyis egyesek jogfosztása árán nem lehet mások számára többletjogokat biztosítani.”

Kiderült, hogy az állami költségvetés nyújtott ugyan támogatást az 1999. évi nyugdíjbiztosítási kiadások fedezetéhez, ezek az összegek azonban a magánnyugdíjpénztárba átlépők tagdíjkieséseinek pótlására – és néhány más ún. hozzájárulás fizetéssel meg nem alapozott jogosultság (fegyveres testületek tagjainak kedvezményes nyugellátása, a sorkatonai szolgálati idők, a GYES-ben, GYED-ben, GYET-ben részesülők -, az egyházi személyek után fizetett nyugdíjjárulék és nyugdíjbiztosítási járulék) fedezetétől szolgáltak. Más célból nyújtott költségvetési támogatásokról nem voltak adatok. Ha pedig ilyen átutalás nem érkezett a nyugdíjbiztosítás pénzügyi alapjába – s az ő információi szerint ilyen átutalás nem történt – akkor megállapítható, hogy az alacsony nyugdíjjal rendelkezők akár 25,5%-ot is elérő nyugdíjmelésének forrása abból adódik, hogy a nyugdíjasok egy része az átlagosan nyújtható 13-14,2%-os nyugdíjmelés helyett csak 11%-os emelésben részesült. Ez a megoldás pedig indokolatlanul megkülönbözteti a nyugdíjasok egyes kategóriáit, s ezért ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie – szögezte le határozottan Czucz Ottó.

b) Nézete szerint van azonban egy általánosabb probléma is ami miatt a Tny. 62. § (2) bekezdése komoly alkotmányos aggályokat vet fel. A rendelkezés ugyanis olyan, a nyugdíjak mértékét érintő beavatkozásoknak is teret nyit a közhatalmat gyakorló állam számára, ami alkotmányos megfontolások alapján nem engedhető meg.

Több alkotmánybírói határozat is megállapította, – fejtette ki részletesen – hogy a társadalombiztosítás – minden sajátossága mellett – alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli. [11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34., 35.; 45/1995. (VI. 30.) AB

határozat, ABH 1995, 210, 211.] Ebből az is következik, hogy az ilyen jogviszonyok (az említett sajátosságok mellett) alapján véve magánjogi szerkezetű struktúrák. Az állampolgárok saját hosszú éveken át teljesített befizetéseikkel ezek közreműködésével önmaguknak szereznek jogosultságot későbbi nyugellátásaikra. Ezek az intézmények kétoldalú kötelezettségeket keletkeztetnek: a biztosítottaktól aktív életszakaszuk (rendszerint teljes) időszakában azzal az ígérvennyel vonják el megszerzett (havi) jövedelmek egy részét, hogy ennek fejében nyugdíjba vonulásukat követően a megélhetési forrásaikról (a korábbi életszínvonalukhoz igazodó – s jogszabályokban rögzített módon meghatározott – mértékű ellátásokkal) az állam által létrehozott intézmény gondoskodik majd. (Meggjegyezte, hogy a magánjogi jelleg alapján lehet egyébként kifejteni a többségi döntéssel elfogadott határozatban részletesen kidolgozott tulajdon-védelmi összefüggéseket is – melyek fontosságával maga is egyetértett.)

A magánjogi struktúrák azonban jellemzően mellérendeltségi viszonyokat szabályoznak. Ez így van a társadalombiztosítási jogviszonyok esetében is. Ez pedig csak úgy lehetséges szerinte, ha az állam e viszonyokban nem közhatalmat gyakorló szervezetként, hanem mint egy (történetesen az állam által létrehozott) sajátos szolgáltató intézmény jár el. E szolgáltató szervezet különös abból a szempontból is, hogy a nálunk kialakult történelmi viszonyok között (egyebek mellett az optimális üzemméret biztosítása érdekében, továbbá a rendszerrel szemben támasztott kiemelkedő biztonsági, megbízhatósági igények stb. miatt) monopóliumhelyzetben lévő intézményként funkcionál. Az ilyen magánjogi viszonyokat átfogó, de monopóliumhelyzetben lévő intézmények működésének jogi szabályozása során – az általános jogi elvek, megfontolások szerint – különösen nagy gondot kell fordítani a bizalomvédelemre: arra, hogy megakadályozzuk a monopóliumhelyzetben lévő fél oldaláról a velük kapcsolatba kerülő ügyfelek érdekeit esetleg veszélyeztető egyoldalú, visszaélészerű lépések megtételének lehetőségét.

A társadalombiztosítás, s ezen belül a nyugdíjrendszer intézményének „állami szolgáltató” jellegével (a védett személyek oldaláról nézve) a jogviszony kötelezettségi oldalán összeegyeztethető lehet, hogy az intézmény [az államnak a társadalombiztosítási rendszer fenntartásával és működtetésével kapcsolatos alkotmányos kötelezettségei miatt [Ld.: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.]], közhatalmi jellegű kényszerítő eszközöket is alkalmazzon a működéshez szükséges források előteremtése érdekében. Erre azonban csak kivételesen kerülhet sor, és csak olyan mértékig, ami a feladatok ellátásához nélkülözhetetlen. Ezzel összefüggésben utalt arra, hogy azt több alkotmánybírói határozat is megállapította: a társadalombiztosítás rendszerének kötelező volta, a társadalombiztosítási járulék fizetésére irányuló kötelezettségeket előíró rendelkezések önmagukban nem alkotmányellenesek. [772/B/1990/5. AB határozat (ABH 1991, 519, 522.); 36/1997. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1997, 222, 228.)]

Nem kevésbé fontos azonban a szolgáltató jelleg hangsúlyozása a jogviszony másik oldalán (az ellátásnyújtás időszakában) sem. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében – emlékeztetett rá – azt is rögzítette, hogy a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségből a biztosítás jellegénél fogva személyes és előre meghatározott igények származnak. [45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210, 215.] A jogviszony ellátásnyújtási oldalán az állami intézmény „szolgáltató jellege” azt is jelenti, hogy a közhatalmi megfontolásokat megtestesítő állam az ellátások mértékének alakításába is csak

kivételesen, és csak különösen indokolt esetekben avatkozhat be. Ilyesmire – álláspontja szerint – csak akkor kerülhet sor, ha

- a változó külső körülmények miatt az egész rendszer további fenntartása kerülne veszélybe, vagy
- a struktúrán belül olyan súlyos feszültségek alakulnának ki, amelyek a rendszer összeomlásával, vagy előre prognosztizálható működésképtelenné válásával fenyegetnének.

Napi vagy eseti politikai megfontolások alapján született beavatkozásokra (például a különféle érdemek elismerése, vagy a sajátos szociális szempontok érvényesítése céljából) a jogviszony ezen szolgáltatási fázisában már nem kerülhet sor. A védett személyek erre az időszakra már teljesítették a legfontosabb kötelezettségeiket, s joggal várhatják el, hogy a „szolgáltató” is korrekt módon teljesítse az intézmény oldalán felmerülő szolgáltatási kötelezettségeket. (Ráadásul a nyugdíjra jogosultságot szerzők – életkoruk előrehaladtával vagy egészségi állapotuk nagyfokú hanyatlásával stb. – erre az életszakaszukra eljutván nagyrészt el is veszítették azt a képességüket, hogy megélhetési forrásaikról saját munkájuk révén gondoskodjanak, s így fokozottabb védelemre szorulnak.) Ha ezen az oldalon megengedhetőnek tartanánk, – hangsúlyozta – hogy az ellátást nyújtó intézmény csak részben (vagy egyáltalán ne) teljesítse szolgáltatási kötelezettségeit, ezzel aszimmetrikus helyzetbe sodornánk a védett személyeket. Korábbi életszakaszukban szigorúan kikényszerítettük tőlük (hozzájárulás-fizetési) kötelezettségeik teljesítését anélkül azonban, hogy ennek fejében megfelelő ellenszolgáltatást kapnának. Ez pedig megvalósítaná az Alkotmány 54. §-a (1) bekezdésében meghatározott emberi méltósághoz való jog megsértését, hiszen a biztosítottak ezáltal – mint az Alkotmánybíróság egyik korai határozatában megállapította: –, „olyan eszközzé vagy tárggyá válnának, amelyet minden ellenszolgáltatás nélkül megfosztanak autonómiájától, önrendelkezési lehetőségétől.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 301, 309.] A kötelezettségek, jogosultságok ilyen aszimmetrikus megosztását megengedő struktúrákat emiatt is alkotmányellenesnek tartaná – szögezte le Czucz professzor.

A szolgáltatási kötelezettségek fontos részét képezheti az ellátások értékének megőrzésére szolgáló mechanizmusok kialakítása és működtetése is. A nyugdíjak hosszú időn át (rendszerint az érintettek élete végéig) nyújtandó ellátások. A nyugdíjba vonuláskor meghatározott egyéni nyugdíjmértékek tényleges vásárlóerejét a folyósítás ideje alatt számos – a nyugdíjrendszeren kívüli – faktor (pl. az infláció vagy más tényező) is befolyásolhatja. Ezek akár rövid idő alatt is oly mértékben leértékelhetik azt, hogy az ellátások már nem lesznek képesek eredeti rendeltetésük betöltésére: a korábban elért életszínvonal bizonyos hányadának biztosítására. Ez pedig azt eredményezheti, hogy azon biztosítottak ellátásai, akik aktív életük során rendszeres befizetésekkel (a korábbi jövedelmi szintjük meghatározott hányadát kitevő) szolgáltatásokra szereztek jogot, fokozatosan arra a segélyezési szintre süllyednek le, amit a Magyar Köztársaság (rászorultságuk esetén) azoknak is biztosít, akik semmiféle hozzájárulást nem fizettek.

Ahhoz, hogy az ilyen következmények elkerülhetők legyenek, a nyugdíjrendszernek (legalább az inflációs időszakokban) szükségképpen része kell, hogy legyen egy olyan mechanizmus is, amely kellő hatékonysággal gondoskodik az ellátások vásárlóerejének

megőrzéséről. Fontos követelmény azonban ennél is, hogy az ilyen elemek kialakításánál se kerülhessen sor napi vagy eseti politikai szempontok érvényesítésére.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak a benyújtott indítványok alapján alkotmányos követelményként kellett volna megállapítania, hogy az ellátást szolgáltató intézménynek kellő hatékonyságú értékmegőrzésről kell gondoskodnia minden olyan esetben, amikor lényeges változások következnek be az általános jövedelem-színvonalban, vagy a megélhetési költségekben. Követelményként kellett volna továbbá megfogalmazni azt is, hogy ennek kialakítása és működtetése során ne hozzanak létre a nyugdíjasok egyes csoportjai között indokolatlan megkülönböztetéseket.

Más nyomós érvek is szólnak amellett, – hangsúlyozta Czucz Ottó – hogy a közhatalmat gyakorló állam csak a társadalombiztosítási rendszer fenntartásával és működtetésével kapcsolatos alkotmányos kötelezettsége körében [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.] s csak e körbe tartozó indokok alapján avatkozzon be a „szolgáltató állam” feladatkörébe tartozó tevékenységekbe.

Súlyosan veszélyeztetheti a kétoldalú kötelezettségekből felépülő rendszer tartós, kiegyensúlyozott működését, ha az állam közhatalmi megfontolások alapján (pl. különféle szociális szempontok érvényesítése céljából) utólag megváltoztatja az ellátások közötti arányokat. Egy ilyen lépés azt eredményezheti, hogy a jelenlegi terheket viselő aktív korosztályok tagjai (különösen a magasabb jövedelemmel rendelkező rétegek) elveszítik bizalmukat a rendszerben. Kérdésesnek ítéltetik majdani ellátásaik megfelelő szintű folyósítását. Ez arra ösztönözheti őket, hogy aktív életszakaszuk jövedelmének minél nagyobb részét kivonják a járulékfizetési kötelezettség alól (s ezzel esetleg lehetőséget teremtsenek önmaguknak valami más formában való tartalékképzésre). Ha ez a magatartás tömegessé válik, ez súlyos bevételkieséseket okozhat a nyugdíjalapban. Az emiatt jelentkező hiányok esetleg további megszorító intézkedések alkalmazását tehetik szükségessé a szolgáltatási oldalon. Ez pedig egy olyan önmagát erősítő leépülési folyamatot indíthat be, amely végső soron a nyugdíjrendszer biztosítási jellegének megszűnéséhez is vezethet.

Mivel a rendszer működésébe vetett közbizalom elvesztésének veszélye az új nyugdíjrendszer kialakítását követően már egyetlen (e követelményekkel ellentétes) megoldás alkalmazása miatt is kialakulhat, az Alkotmánybíróságnak akkor is meg kellett volna semmisítenie a nyugdíjbiztosítási jogviszonyok kiegyensúlyozott szerkezetét megbontó szabályokat, ha biztosak lehetnének benne, hogy ilyenek alkalmazására soha többé nem kerül sor. Ez utóbbira pedig semmiféle garanciát nem látok – mondta és írta különvéleményében Czucz Ottó professzor. (Nem is sejtette, hogy aggodalmai jó tíz esztendő után mennyire valóra válnak.)

2.2. Az én különvéleményem alappillérei³

Álláspontom szerint az indítványokkal támadott törvénymódosítás két ok miatt is alkotmányértő volt:

- a) Egyrészt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással a jogbiztonság lényeges elemét alkotó „kellő idő” hiánya miatt;

³ Különvéleményemhez csatlakozott Bihari Mihály alkotmánybíró.

b) Másrészt – egyetértve Czucz Ottó alkotmánybíró különvéleményében írtakkal – az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés megállapíthatósága okából, illetőleg az Alkotmány 70/E. §-ban írt szociális biztonság elvének az általi megsértése miatt, hogy a támadott törvénymódosítás a nyugdíjrendszeren belül tartósan megváltoztatta a biztosítási és a szolidaritási elv érvényesülésének arányait.

ad a)

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályok olyan időpontban kerüljenek elfogadásra és kihirdetésre, amely megfelelő felkészülési időt biztosít az érintetteknek a jogszabály szövegének a megismerésére, az új szabályokhoz való alkalmazkodásra. [7/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB hat., ABH 1992, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB hat., ABH 1992, 155-159.; 57/1994. (XI. 17.) AB hat., ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB hat., ABH 1995, 188, 196.]

Ebben az esetben is ezeket a követelményeket kellett volna következetesen érvényesíteni.

A támadott rendelkezések kihirdetésére 1998. december 29-én került sor a Magyar Közlöny 1998. évi 120. számában és azok 1999. január 1-jén (azaz három nap múlva) már hatályba is léptek. A „kellő idő” hiányzott tehát ahhoz, hogy a több millió érintett az új rendelkezéseket megismerhesse. Az Alkotmánybíróság a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában (amely jelen esetben is precedensül szolgálhatott volna) kimondta: „Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket nem vetette össze az Alkotmány indítványokban felhívott, vonatkozó szabályaival, az indítványokat tehát érdemben nem vizsgálta, mert álláspontja szerint az azonnali – 1995. július 1-jével történő – hatályba léptető rendelkezések önmagukban alkotmányellenesek, így e rendelkezéseket semmisítette meg és megállapította, hogy az indítványokkal kifogásolt törvényi módosítások 1995. július 1-jén, illetőleg az Mtm. 39. §-a szeptember 1-jén nem lépnek hatályba.” (ABH 1995, 205.)

Ezzel az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a törvényi módosítások azonnali – lényegileg átmenet nélküli – hatályba léptetése önmagában alkotmányellenes.” (ABH 1995, 207.)

Megjegyzendőnek tartottam ugyanakkor, hogy a felhívott, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Gst.) 1995. június 15-én, a Munka Törvénykönyvéről alkotott 1992. évi XXII. törvény módosításáról szóló 1995. évi LV. törvény (a továbbiakban: Mtm.) pedig június 23-án került kihirdetésre, mindkét törvény támadott rendelkezései július 1-jei, illetőleg az Mtm. 52. § (1) bekezdése szeptember 1-jei hatályba léptetést rendeltek el. Vagyis az első esetben két hét, a másodikban pedig kilenc hét volt vissza a hatálybalépésig. A vizsgált esetben mindössze három nap, amely viszont a mostani határozat értelmében nem alapozta meg a minden egyéb másra tekintet nélküli, kellő idő hiányára hivatkozó megsemmisítést. Álláspontom szerint pedig a nyugdíjasoknak lehetőséget kellett volna biztosítani arra, hogy az őket érintő törvénymódosítást egyáltalán megismerhessék. Erre annál is inkább szükség lett volna, mivel egy „rendszer léptékű” változtatásra került sor. Ennek elmaradása miatt alapos okkal hihették a címzettek, hogy inkább tárgyai, mintsem alanyai lennének a jogi szabályozásnak. A határozat a három napot elegendő, azaz „kellő” időnek tekintette. Az Alkotmánybíróság e tekintetben eltért tehát a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatban korábban követett – fentebb ismertetett – gyakorlatától és elvi

álláspontjától, – s ezáltal úgy gondolom – komolyan sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt „demokrácia” értékelem is. A „demokratikus jogállam” szóösszetételben a „demokrácia” – mint értékelem – szorosan összefügg a „jogállammal”, ezért annak biztosítására is kiemelt figyelmet kell fordítani.

Álláspontom szerint az időhiány (a hatálybalépésig mindössze három nap) már olyan súlyosan sérti a jogállamiságból eredő jogbiztonságot, hogy a múlthoz hasonlóan a jelenben is meg kellett volna állapítani az alkotmányellenességet és meg kellett volna semmisíteni a támadott rendelkezéseket. [Éspedig a 44/1995. (VI. 30.) AB határozat megoldásának megfelelően mindenféle külön érdemi vizsgálat nélkül.]

A többségi határozat a „kellő idő” hiányára alapozva – egyebek mellett – azért sem állapított meg alkotmányellenességet, mert – mint hangsúlyozta – annak előírásai „teljesedésbe” mentek, ezért „már végrehajtott” jogszabályról kellene ezt kimondania, s annak nyomán a rendelkezést megsemmisítenie. Nem feledhető azonban, hogy az 1998. december 29-e és 1999. január 1-je közötti három nap olyan rövid idő volt, amely mind az indítványok benyújtását, mind pedig az Alkotmánybíróság eljárását ellehetetlenítette. [A 44/1995. (VI. 30.) AB határozat meghozatalára még volt 2 hét, így az Alkotmánybíróság sikerrel akadályozhatta meg a Gst. 1995. július 1-jei hatálybalépését.]

A jelen esetben tehát – hangsúlyoztam – olyan virtuális törvénymódosításról van szó, amely – álláspontom szerint – jogalkotói hatalommal való visszaélést (általánosabban: a közjoggal való visszaélést) is jelent. Emellett pedig nem szabad érvelni pusztán azon az alapon, hogy a rendelkezést már amúgy is végrehajtották. Ez a szempont – megítélésem szerint – a jelen esetben elháríthatatlanul lett közvetlen következménye (és nem pedig kimentő oka) egy alkotmányellenes jogalkotói eljárásnak.

ad b)

Tartalmi okok miatt is meg kellett volna semmisíteni az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezéseket. Nevezetesen:

ba) Nem volt figyelemmel a jogalkotó arra az elvárásra, hogy „a szociális szempontok érvényesítése érdekében a biztosítás alapján szerzett jogosultságok ne sérüljenek”: ténylegesen ugyanis alkotmányellenes helyzet állt elő azáltal, hogy a magasabb nyugdíjjal rendelkezők százalékosan alacsonyabb nyugdíjemelésben részesültek, jöllehet ők korábban több járulékot fizettek be a költségvetésbe. Az Alkotmánybíróság pedig már a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a kötelező biztosítási rendszer esetében a járulék kötelező befizetése, vagyis e vagyonelevonás fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. (ABH 1995, 193.)

A törvénnyel elrendelt járulékfizetésből – hangsúlyozta már korábban is az Alkotmánybíróság – „személyes és előre meghatározott igény származik”, amelyet csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhat. (ABH 1995, 193.) Jelen esetben ez a bizalmi elv sérült, ugyanis az állam – szabad belátása szerinti módon és mértékben – olyan fedezetet kollektivizált (társadalmasított), amelyet csak megfelelő alkotmányos indokkal tehetett volna meg. A törvénymódosítás mögött pedig ilyen alkotmányos indok nem volt.

Álláspontom szerint a járulékfizetésre kötelezettek érdekeinek védelme (azaz a biztosítás-alapú nyugdíjrendszer kialakításának igénye, a bizalomvédelem) alkotmányos

követelmény. A támadott törvénymódosítás és ennek alkotmányossá minősítése ellenőrizhetetlenül szélesre tárta az egyeztetési mechanizmusok mellőzésével történő állami beavatkozások előtt a kaput. Az állami akarat kiszolgáltatottjává válik a járulékfizető, akinek a befizetéseivel az állam kénye-kedve szerint szabadon rendelkezik.

A kötelező biztosítás elvonja azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és a családjáról; ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja. (ABH 1995, 193.) Ezt a jogi pozícióját ugyanakkor lényegesen megváltoztatja az, ha az általa befizetett járulékmeghatározott hányadát egy átmenet nélküli állami beavatkozás a biztosításból a segélyezési alapba csúsztatja át, azaz az érintett a bizonyságot szemponyjából egy gyengébb kategóriába kerül. Ez – az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint – fölr egy alapjogba való beavatkozással. (ABH 1995, 194.)

A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat tehát nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Fokozottan érvényes ez a nyugdíjra, amely – jellegét tekintve – visszerhesen szerzett vagyoni jogot jelent.

bb) Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban megállapította, hogy a jogszabályt előkészítő szerveknek a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerinti, az érdekeltek véleményének a beszerzésével kapcsolatos kötelezettség-szegése önmagában nem érinti a jogszabály érvényességét, vagyis pusztán ez a kötelezettség-szegés nem elégséges ok a kibocsátott jogszabályok alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére. A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének a megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is kifejezetten ütközik.

Álláspontom szerint ez az ütközés mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, mind a 70/A. §-a és 70/E. §-a tekintetében is megáll, erre figyelemmel alkotmányellenesnek kell minősíteni azt is, hogy az érdekeltek véleményének a meghallgatására sor sem került. Ezt erősíti meg egyébként a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat is, amely a nyugdíj-emeléssel kapcsolatos rendelkezések alkotmányosságához figyelembe veendőnek tartja az „érdekegyeztetések eredményei”-t is. (ABH 1993, 199.) A jelen esetben a teljesen elmaradt érdekegyeztetésnek „eredményei” sem lehettek. Ennek okán pedig külön is hangsúlyt kap az, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt „demokráciának”, mint értékhordozó elemnek a tartalmába beletartozik-e egy széles egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus. (Függetlenül pl. attól, hogy köti, kötelezi-e a véleményalkotás a döntéshozót.) Ha ugyanis ez az elv még a meghallgatás (a megkeresés) kötelezettségét sem foglalja magában, úgy a demokrácia fogalom és tartalom is teljesen kiüresedik.

Véleményemet itt is beágyazhatónak látom tágabb összefüggésekbe. Nevezetesen: az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. [9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 64.] Az Alkotmánybíróság több korábbi határozata rögzítette a függetlenség, a szuverenitás garanciáit, értékeleit, még több határozata a jogállamiság összetevő elemeit olvasztotta ki. A testület a „demokrácia” alkotóelemeivel ugyanakkor még nem foglalkozott behatóan. Túl az 1. a) pontban írtakon, különösen kevés szó esett eddig azokról a közreműködői jogokról, amelyek a szabályozás tárgya

szerint érintett társadalmi és érdek-képviselői szerveket bekapcsolhatják az állami döntéshozatali (jogalkotási) folyamatba. A három közreműködői jog (javaslattevői, véleménynyilvánítási, egyetértési jog) közül gyakorlatilag csak a véleményezési jog „köttéréjét” bontotta ki az Alkotmánybíróság. [352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 228, 229.; 30/1991. (VI. 6.) AB hat., ABH 1991, 421, 422.; 32/1991. (VI. 6.) AB hat., ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (IV. 15.) AB hat., ABH 1991, 170, 172.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495.; 7/1993. (II. 15.) AB hat., ABH 1993, 418, 419-420.; 54/1996. (XI. 30.) AB hat., ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB hat., ABH 1998, 387, 395-397.] E határozataiban tartalmilag azt mondta ki, hogy pusztán a véleménynyilvánítás kikérésében megnyilvánuló kötelezettségszegés nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére.

A javaslattevői jog elmaradása még ennyi visszhangra sem talált. Hatékony eszköz (közreműködői jog) lehetne az egyetértési jog; ez azonban a kedvezményezettet már a közös döntést hozó pozíciójába emelné, amely nyilvánvalóan nem engedhető meg a jog(törvény)alkotás területén. Nem véletlenül hallgat erről a Jat. is.

Alapos okkal megkérdőjelezhető tehát, van-e jelenleg bármiféle intézményesített és érdemben is hatékonyan működő eszközrendszer ahhoz, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt „demokratikus” jelző is tartalommal telítődhessen. A bizonyítottak szerint – legalábbis a döntéshozatali mechanizmusban való közreműködői jogok tekintetében – ez a működő mechanizmus hiányzik. Nem kényszerül tehát a Kormány az egyeztető mechanizmusok működtetésére sem.

A mindenkori Kormány számára tehát olyan helyzet teremthető, amelyben kizárólag az ő kezétől függ, egyáltalán meghallgatja-e a társadalmi (érdekközvetítő) szerveket, vagy esetleg éppenséggel – pl. időhiányra utalással – feleslegesnek tartja-e azt. Erre figyelemmel látom magam is megállapíthatónak a vizsgált esetben az egyeztetési mechanizmusok elmaradásának alkotmányellenességét.

bc) Véleményem szerint alkotmányellenes az is, hogy a Kormány a Kvtv. 109. § (2) bekezdésében az alábbi rendelkezést iktatta be: „(7) Az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt, hogy az (5) bekezdés rendelkezéseitől eltérően a tényleges, illetőleg a várható makrogazdasági folyamatok és adatok ismeretében – a (2) bekezdésben meghatározott emelésen túlmenően – a szükséges feltételek megléte esetén további kiegészítő intézkedéseket tegyen.”

Ha vizsgálható (mérlegelhető) is lehetne (mint ahogyan – szerintem – nem) a kormányrendelet kibocsáthatósága, az azt lehetővé tévő, Kvtv. 109. § (2) bekezdésében írt felhatalmazást tartalmazó mód és technika akkor is alkotmányellenes lenne, mivelhogy az egyenesen a törvény módosítására és kiegészítésére hatalmazza fel a Kormányt. Azok a törvényi kitételek ugyanis, amelyek szerint a Kormány az „(5) bekezdés rendelkezéseitől eltérően”, „további kiegészítő intézkedéseket” tehet, nyilvánvalóan nem a törvény végrehajtását (Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b*) pontja) szolgálják, hanem annak módosítását és *expressis verbis* is vállalt „kiegészítését”. Azaz az ilyen rendeletet a Kormány már nem a „maga feladatkörében bocsátja ki.” (Alkotmány 35. § (2) bekezdése) A Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől „eltérő” rendeleteket és intézkedéseket csak veszélyhelyzetben hozhat. [Alkotmány 35. § (3) bekezdése] Aligha kell bővebben bizonyítani, hogy a jelen esetben nem volt

olyan veszélyhelyzet, amely „az (5) bekezdés rendelkezéseitől eltérő”, „kiegészítő” intézkedés megtételét szükségessé tette volna.

Közelíteni lehet ehhez a problémához a jogalkotói hatáskörök oldaláról is: az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének *b)* pontja értelmében az Országgyűlés „törvényeket alkot”, a 25. § (2) bekezdése szerint „a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.” A Kormány „biztosítja a törvények végrehajtását” [Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontja], amelynek „a maga feladatkörében” maradvá rendeletek kibocsátásával és határozatok hozatalával tehet eleget (Alkotmány 35. § (2) bekezdése). „A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes”. (Alkotmány 35. § (2) bekezdése). A magyar jogforrási rendszer tehát a törvényi fenntartás (kikötés) elvi bázisán áll, ezt juttatja kifejezésre a Jat. 15. § (1) bekezdése is: „A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.” Az indítványokkal támadott felhatalmazás éppen emiatt alkotmányellenes. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a végrehajtási jogszabály (itt: kormányrendelet) tárgya nem lehet törvényhozási tárgy (amire a törvény rendelkezéseitől „eltérő” szabályozás előtt utat nyitó felhatalmazó rendelkezés utal). Ha az Alkotmány egy ilyen lehetőség előtt általában kívánt volna utat nyitni, úgy nem szólt volna külön és kifejezetten arról, hogy minderre csak veszélyhelyzetben van mód. [Alkotmány 35. § (3) bekezdése] A jelen esetben tehát nem maradt meg a felhatalmazó rendelkezés a „keretek” között, hanem blankettaszerűen jogosította fel a Kormányt a törvénytől eltérő szabályozásra, ahol az „eltérő” lehetőségre utalás éppen hogy a mindenféle keretnélküliséget jelzi. A határozat megállapította, hogy „a törvény 1999. évre nézve nem állapít meg szabályokat a kiegészítő nyugdíj-emelésre”, másrészt rögzítette, hogy „a felhatalmazó rendelkezés ... keretei határozottak”. Álláspontom szerint a nem létező szabályozásnak azonban keretei sem lehetnek. Úgy gondolom, ez a törvénymódosítás (és a hozzá hasonló korábbiak is) egyenesen burkolt alkotmánymódosításként kezelendő, s ilyenként – minden más szempontra tekintet nélkül – megsemmisítendő, hiszen nyilvánvaló, hogy „alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt rendben történhet” [Alkotmány 24. § (3) bekezdése].

Mindehhez képest már jelentőségét veszti az a körülmény, hogy a felhatalmazó rendelkezés olyan határozatlan (jog)fogalmat használ („várható makrogazdasági folyamatok és adatok”, „a szükséges feltételek megléte esetén”), amelyek külön-külön is jogilag kezelhetetlenek és értelmezhetetlenek, s éppen ezért önállóan is ütköznek az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában megfogalmazott követelménybe. [9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 65.; 25/1992. (IV. 30.) AB hat., ABH 1992, 132.; 26/1992. (IV. 30.) AB hat., ABH 1992, 142.] Nem kell mélyreható vizsgálatokat végezni ahhoz, hogy megállapítható legyen: az indítványokkal támadott felhatalmazásnak legfeljebb a névelői és kötőszavai állják csak ki az alkotmányossági próbát. (Még az „intézkedés” szó használata is kifogásolható: az intézkedés – jellegét tekintve – az azonnali végrehajtás kötelezettségével párosuló szóbeli aktus, s ilyenként nem a jogalkotás, hanem a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező jogalkalmazásnak a sajátja. A jogalkotó nem „intézkedik”, hanem normát alkot.)

Mindezekre tekintettel a Kvtv. 109. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenes.

c) Az volt a véleményem továbbá, hogy az indítványok által érintett rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott jogegyenlőség követelményét is.

Kiindulási alapként osztottam Vörös Imre volt alkotmánybírónak az 56/1995. (XI. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában megfogalmazott ama véleményét, amely szerint: „A társadalombiztosítási szolgáltatások erőteljes, súlyos csökkentése önmagában véve, az alrendszerek egyes elemeinek konkrét kialakítása önmagában véve – amíg a rendszer egészének jellegére, vagy az ellátottak esetcsoportjainak létreki nem hat – nem alkotmányossági kérdés. ...Ezen kérdések megítélése nem az Alkotmánybíróság feladata.” (ABH 1995, 280.) Hozzákapcsolható mindehhez: „Mivel a társadalombiztosításban a biztosítás, azaz a „vásárolt jog” elve és a szolidaritás elve egyaránt érvényesül, a társadalombiztosítás alkotmányossága nem ítéltető meg önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatások közötti mennyiségi viszony alapján. Az arányok jelentős mértékű eltolódása azonban már felvethet alkotmányossági aggályokat.” [44/1995. (VI. 30.) AB hat., ABH 1995, 206.]

ca) Alkotmányossági kérdés tehát az, hogy a több indítvány által is vitatott szabálynak a nyugdíjak emelése során alkalmazott differenciált megoldása – mivel az az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között tesz különbséget – vitathatatlanul az Alkotmány 70/A. §-a alá tartozik, és az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell annak alkotmányosságát azzal az alkotmányossági követelménnyel összefüggésben is, hogy az állam a társadalombiztosítási rendszeren belül meglévő biztosítási és szociális elemek arányát nem változtathatja meg önkényesen.

Először ez utóbbival kapcsolatban érdemes néhány megjegyzést tenni.

Álláspontom szerint a Tny. 62. §-ának módosított bekezdése a nyugdíjmelés szabályait több évre kiható meghatározottsággal állapította meg. Az egyetlen alkalommal végrehajtott differenciált nyugdíjmelés a nyugdíjrendszer biztosítási elemeinek háttérbe szorítását, a nyugdíjrendszer biztosítási és szociális elemei közötti arányok tartós megbontását eredményezte. A formailag csak egy esztendőre (1999-re) szóló differenciált emelés – természetét tekintve – jövedelemátcsoportosítás, egyszeri intézkedés következtében egy olyan, a magasabb járulékfizetésre kötelezetteket érő és sújtó veszteség (ha tetszik: kár), amelynek a hatása több éven át (azaz tartósan) érezhető lesz. A nyugdíjak differenciált emelése pedig – a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat értelmében – önmagában is hosszabb távon megváltoztatja a társadalombiztosítási nyugdíjrendszeren belül a biztosítási és a szociális elemek arányát, s ez alkotmányellenes helyzetet eredményezhet. (ABH 1993, 196, 200.) Jelen esetben – megítélésem szerint – ez történt – mondtam én.

A határozat maga is elismeri, hogy „a nyugdíjmelésnek az a módja, amelyet a Tny. 62. § (2) bekezdése tartalmaz, tartósan nem alkalmazható; mégis „az érintettek körére, a megkülönböztetés indokaira tekintettel úgy ítélte meg, hogy a Tny. 62. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezés nem alkotmányellenes.” Ebből pedig a jogalkotó arra következtethet, hogy szociális szempontok szerint átrendezheti a biztosítási elv alapján szerzett „vásárolt” jogokat.

A vizsgált esetben nem történt egyéb, mint hogy a törvénymódosítás a szociális szempontok érvényesítésével – a pozitív diszkriminációra törekedve – több évre kiható módon („tartósan”) megváltoztatta a nyugdíjszámítás bázisát, ezzel megbontotta a nyugdíjrendszeren belül a biztosítási és a szolidaritási elv érvényesülésének arányait, s ennek következtében alkotmányellenes helyzetet hozott létre.

Egyetértek a határozattal, amely hangsúlyozza, hogy az 1997. évi nyugdíjreform „jelentős változásokat” hozott, „új alapokra helyezte, átalakította a társadalombiztosítást”, egy „új nyugdíjrendszer szabályozását” adja, „lényegesen megváltoztatta ... a társada-

lombiztosítási nyugdíjrendszer alapvető elemeit”, „megváltoztatta a nyugdíjrendszer szerkezetét” is. Helytálló az is, hogy „nagymértékben erősödött az új nyugdíjrendszer biztosítási karaktere, s jelentősen visszaszorultak a szociális célú újraelosztási szempontok, „az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben”. Tendenciában tehát egy olyan nyugdíjrendszer alapjait teremtette meg, amely a „vásárolt jog” elvén nyugszik. Ez az azt megelőző rendszerhez képest valóban komoly előrelépést jelent. „Több alkalommal módosultak a járulékfizetési szabályok és a nyugdíjmegállapítás szabályai, s változtak a társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási és szociális elemek arányai is. Az kétségtelenül megállapítható, hogy a változások következtében – különösen az elmúlt tíz évben – fokozatosan növekedett a társadalombiztosítás biztosítási jellege a szociális elemek rovására. A nyugdíjak rendszeres emelését előíró első szabály 1991-ben jelent meg a társadalombiztosításról szóló törvényben (Tbtv.-nek az 1991. évi II. törvény 3. §-ával megállapított 44. § (4) bekezdése).” Ezt megelőzően – hangsúlyozza a határozat – „nem volt törvényi garancia a nyugdíjak karbantartására, a nyugdíjemelésekre eseti jelleggel, a költségvetés teherbíró-képességétől függően került sor.”

Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy a biztosítási és a szociális elemek viszonyát illetően új helyzet jött létre. Ezért lett volna indoka annak, hogy az indítványozók által vitatott, és az adott ügyben az új törvények alapján új – a korábbiaktól eltérő – alkotmányos alapokon ítélje meg a testület a társadalombiztosítási nyugdíj „biztosítási” és „szociális” elemeinek viszonyát. Szerintem ugyanis nehéz indokot találni arra, hogy „a Tny. 62. §-ának a Kvtv. 109. § (1) bekezdése által megállapított (2) bekezdése nem a tartósság igényével határozza meg a nyugdíjmelés elveit, hanem egyetlen évre, egyetlen időpontra megállapított nyugdíjmelési rendelkezést tartalmaz.” Mint-hogy a számítási alap megváltozásáról is szó van itt, a rendszer kiszámíthatósága és tartóssága is sérült. Másként látom annak a kiindulási premisszának az érdemi hatását is, amelynek értelmében: „a rendelkezéssel érintettek döntő többsége nem az 1997-ben elfogadott és 1998. január 1-jén hatályba lépett új jogszabályokban szabályozott nyugdíjmegállapítási szabályok alapján szerzett nyugdíjjogosultságot.” Minthogy az 1997. előtti nyugdíjjogosultságot szerzők mindegyikét egyformán kedvezményezte és sújtotta az 1997-es nyugdíjreform előtti nyugdíjmegállapítási szisztéma, irreleváns ezt a körülményt a meghatározó jelentőségű faktorok egyikeként kiemelt helyre állítani. Eltérő a véleményem attól a megállapítástól is, amely szerint: „A társadalombiztosítás reformja nem érintette az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyek alapján egyes nyugdíjbiztosításra vonatkozó jogszabályok alkotmányossága megítélhető. A társadalombiztosítási reformra vonatkozó törvények elfogadásával egyidejűleg az Alkotmány módosítására nem került sor.” Nem láttam ebben sem olyan „differencia specifiká”-t, amely bármiféle beszámítási pontként is szolgálhatna.

cb) Álláspontom szerint az 1998. évi módosítás az eseti jellegű, évenkénti politikai alkumechanizmusokhoz kötött 1975-ös állapothoz tért vissza. Ahelyett történt mindez, hogy a szabályozás inkább az új megoldások és – a többségi határozat által is elismert – 1991-től fokozatosan kibontakozó tendenciák felé mozdult volna el. Nézetem szerint egy tendenciaszerűen egyértelműen kibontakozó nyugdíjrendszerrel – jellegét, irányultságát, tartalmát tekintve – szembevető törvénymódosítás lerontja a tendenciaszerűen ér-

zékkelhető irányok értékelemeit (rendszeralkotás, kiszámíthatóság stb.), s ha ennek az alkalmi beavatkozásnak nincs alkotmányosan alátámasztható indoka, akkor az önkényes. Egyetértek tehát Vörös Imre volt alkotmánybíróval, aki szerint „az objektív mérce helyébe lépő politikai kompromisszumoknak való kiszolgáltatottság oda vezet, hogy a nyugdíjak emelése kegydíjként jelenik meg.” [A 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvélemény, ABH 1993, 214.]

Az érdekegyeztetést kirekesztő, gyakorlatilag diszkrecionális jellegű eseti, minden átmenet nélküli állami beavatkozások felé visszafordulás szubjektív alapokra helyezi, kiszámíthatatlanná teszi a rendszer működését; összességében mindez egy önkényes – határok, korlátok és garanciák nélküli – kézi vezérlésre teremt alkalmat, folyamatában pedig a nyugdíj összegére vonatkozó döntést szociális segélyre vonatkozó döntéssé transzformálja.

cc) Az iméntinél kétségekívül kiszámíthatóbb, objektívebb pilléreken nyugszik az indítványok által támadott, módosító rendelkezésekkel érintett korábbi törvényi rendelkezés. Az ugyanis objektív kritériumokat iparkodott beépíteni a rendszerbe. Objektív kritériumnak tekinthető ugyanis – azaz a biztosítási elem fennmaradásának és fokozatos kiteljesedésének – az, ha az emelést több évre előre egységesen a korábbi nyugdíj hányadában állapítják meg.

A vizsgált esetben látszólag ugyanez történt, hiszen minden nyugdíjas egységesen kapott 11%-os nyugdíjemelést. Ezen túlmenően azonban az állam a magasabb nyugdíjasok terhére, az alacsonyabb nyugdíjasok javára differenciálást hajtott végre. Szociális probléma azonban a szociális segélyezés útján oldható meg: „az alacsony nyugdíjasok a minden nyugdíjasnak egyformán járó százalékos emelésen túlmenően kaphatnak külön jogszabály alapján szociális segélyt, de nem a magasabb nyugdíjat élvezők terhére.” [Vörös Imre volt alkotmánybíró különvéleménye a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz, ABH 1993, 215.]

Ez a jelen esetben is olyan megkülönböztetés, amelynek az alkotmányossága az Alkotmány 70/A. §-a alapján lefolytatott vizsgálat tárgyává tehető, amint ezt az indítványozók kérték is. Az Alkotmánybíróság e körben azt vizsgálta, hogy az alacsony nyugdíjjal rendelkező nyugdíjasok javára tett megkülönböztetés nem önkényes-e, s van-e a megkülönböztetésnek ésszerű indoka.

Mindkét szempontból alkotmányosnak ítélte az Alkotmánybíróság az alkalmazott pozitív diszkriminációt; minthogy azonban erre külön fedezet elkülönítve nem volt, – utalok itt ismét az ünnepelt Czucz Ottó alkotmánybíró különvéleményére – álláspontom szerint az egyik nyugdíjas réteg teremtette meg a másik nyugdíjas réteg nyugdíjemelésének a fedezetét. Röviden szólva: a pozitív diszkrimináció forrása a negatív diszkrimináció lett, amely alkotmányossági szempontból semmiképpen nem tolerálható.

III. Konklúziók, tanulságok

Nem véletlenül esett a választásom a 39/1999. (XII. 21.) AB határozathoz fűzött különvélemények bemutatására. Úgy véltem ugyanis, hogy mindkettőben olyan általános megállapítások is megfogalmazódtak, amelyek az adott konkrét ügyön messze túlmutatnak. Az ünnepelt különvéleményéből merítem – a zárógondolatoknak is szánt – alábbi, egymással szorosan összefüggő konklúziókat:

a) A napi, eseti politikai szempontok nem írhatják felül azokat a szempontokat, amelyek a kiszámíthatóságot, az intézmények működésébe vetett bizalmat garantálják.

b) Pusztán közhatalmi megfontolások alapján nem lehet utólag megváltoztatni tartós, folyamatos, kiszámítható működést garantáló szabályokat. (A szubjektív megfontolásoknál előbbrevaló az objektív mérce.)

c) Előbbihez szorosan kötődően: a kézi vezérlés és az átgondolatlan, kifejezetten csak napi politikai érdekeket szolgáló (akár törvényi formát is öltő) döntések megrendítik a demokratikus jogállamba vetett hitet.

d) A cél nem szentesítheti az eszközt.

e) Okkal emeli ki Czucz professzor különvéleménye Vörös Imre alkotmánybíró megállapítását is: „az objektív mérce helyébe lépő politikai kompromisszumoknak való kiszolgáltatottság oda vezet, hogy a nyugdíjak emelése kegydíjként jelenik meg.”

f) Váteszként előrelátó Czucz Ottó alábbi – összegez – mondata is: „Az Alkotmánybíró-ságnak akkor is meg kellett volna semmisítenie a nyugdíjbiztosítási jogviszonyok kiegyensúlyozott szerkezetét megbontó szabályokat, ha biztosak lehetnénk benne, hogy ilyenek alkalmazására soha több nem kerül sor. Ezutóbbira pedig semmiféle garanciát nem látok.”

Nos, én ezt a garanciát ma nemcsak ezen a területen nem látom, de a jogalkotás egyéb más területein sem.

Tisztelt Professzor Úr! Kedves Ottó!

Születésnapod alkalmából további szép szakmai sikereket és jó egészséget kívánok. Éltesse az Isten!

LÁSZLÓ KISS

YEARS SPENT TOGETHER IN THE SERVICE OF THE RULE-OF-LAW

(Summary)

In this article the Author analyzes his professional links with the Celebrated, professor of law and former colleague at the Constitutional Court, Dr. Ottó Czucz. Their relationship is demonstrated through analyzing their dissenting opinions attached to Constitutional Court judgment 39/1999. (XII. 21.) Ab határozat.

The Author of the paper concluded the followings by conceptualizing the Celebrated's argument in his dissenting opinion:

a) Everyday, political, 'case-by-case' considerations may not overrule those aspects that guarantee foreseeability and faith of legal institutions.

b) Mere political reasons cannot provide a sufficient ground for the retroactive change of rules that guarantee stable, continuous and foreseeable operation. (Objective measures overrule subjective considerations.)

c) Twitting the latter to this: personal directives and decisions without a conceptual basis serving mere day-today political interests that are often transformed into positive legal form, shakes the faith in a democratic rule-of-law state.

d) The end does not justify the means.

e) Professor Czúcz's dissenting opinion rightly point to the considerations of Constitutional Court judge Vörös: 'defenselessness to political compromises that take the place of objective tests and measures lead to the result that lifting pensions becomes an act of grace'.

f) Judge Czúcz Ottó foresaw the future in his conclusion: 'the Constitutional Court should have annulled the rules that shocked the balanced structure of the pension system if it were sure that such rules will not applied in the future. I cannot see the guarantee for the latter'.

This guarantee is not seen by the Author – and not on this field, but neither in other fields of law-making.